

Ⅲ 産業廃棄物の事業者責任に対する自治体の意識

―廃棄物に関する市町村調査報告（その3）―

1. 問題の所在：事業者責任と不法投棄・不適正処理
2. 産業廃棄物の回収責任の意識
3. 産業廃棄物の費用負担責任の意識
4. 原状回復の費用負担責任の意識
5. むすび

堀 畑 まなみ*

要 約

本稿では、産業廃棄物問題のなかでも事業者責任に焦点をあわせ、調査で得たデータを用いて市町村自治体はどのような意識を持っているのかについて、また、事業者に責任意識が欠けていることから不法投棄や不適正処理が発生していると捉え、発生を把握している自治体では、それが規定要因となって違ってくるかどうかについても考察している。

第1節では、考察に先立ち、不法投棄の現状を確認し事業者の責任がなぜ果たされなくてはならないのかを企業の社会的責任の点から言及している。第2節、第3節では、事業者責任のなかでも回収責任、処理・処分の費用負担責任に着目し、具体的な産業廃棄物を取りあげ、種類によって責任をとるべき主体が違ってくることを指摘した。また、問題の発生を認識している自治体では発生状況によって意識が違ってくることを示した。第4節では、産業廃棄物が原因で環境汚染が発生した場合、原状回復の費用負担責任の所在はどこにあると意識しているのかについて明らかにし、責任主体が不明の場合では排出企業に責任ありという見方がある程度あったことを示した。

むすびでは、調査の結果を踏まえ、現在発生している不法投棄や不適正処理の問題に対応するには、最終的に投棄する排出事業者のみが処理、処分に関する費用を負担するのではなく、産業界全体の責任と捉え、連帯責任で対応するべきであることを指摘した。環境への関心が高まっているため、今後、地域環境はより重要視されることから、産業廃棄物をめぐる問題が更に深刻になっていくことが予想でき、企業は社会的責任から処理・処分や原状回復の費用負担にとどまらず、発生抑制まで考えた対応が必要であることを論じた。

*東京都立大学大学院（博士課程）

1. 問題の所在：事業者責任と不法投棄・不適正処理

1. 1 はじめに

産業廃棄物をめぐる問題は、一般廃棄物に比べて大量に排出されること、最終処分場が逼迫していること、最終処分場の安全性が確保されていないこと、住民の不信感が強く地域紛争が多発していることなど、さまざまである。本稿では、こうした問題のなかでも、事業者責任と不法投棄・不適正処理に焦点を合わせ、調査の結果をもとに市町村自治体では、事業者の回収の責任と処理・処分の責任についてどのような意識をもっているのか、環境汚染が発生した場合には、誰に原状回復の費用負担責任があると意識しているのかについてみていく。また、不法投棄・不適正処理については事業者がきちんと責任をはたしていないために発生すると考え、問題の発生を把握している自治体では、その発生状況が規定要因となって、意識が違って来るかどうかについてもみていく。なお、事業者とは企業において決定権を持つ者と解釈し、適宜、企業と読みかえることとする。

1. 2 不法投棄の現状

不法投棄は、件数、量ともに年々増加する傾向にあり、深刻な問題になっている。厚生省が調べた統計によれば、1993年度（平成5年度）では不法投棄件数が274件、34.2万トン、1994年度（平成6年度）には353件、38.2万トン、1995年度（平成7年度）には679件、44.4万トンと増加していた。投棄された物のうち、この3年間の平均では建設廃材13万トンを含む建設廃棄物が34万トンと全体の87%を占め、そのうち投棄者が不明・資力不足の事案に限ってみれば建設廃棄物は94%を占めている¹⁾。誰が不法投棄を実行しているのかについては1995年では、投棄件数679件のうち、全体の47%を占める322件が排出事業者であり、排出事業者そのものによる不法投棄が目立っている。なお、無許可業者は13%の88件、許可業者は6%

の42件であった（厚生省生活衛生局1997：16）。これとは別の警察庁が調べた1995年の産業廃棄物不法投棄の統計では、総計251件のうち、経費節減のための不法投棄が101件であり、そのうち84件が排出事業者によるものであった²⁾。このことから厚生省が把握している不法投棄においても、経費節減のために行なったものが多いことが推測できる。不法投棄に関する原状回復の状況は、1994年度（平成6年度、平成5年から平成6年12月）の厚生省調査では、投棄実行者が行なったものが41%、投棄実行者以外の者（土地所有者等）が行なったものが13%、自治体が行なったものが8%の計62%となっている。自治体の8%の内訳としては、投棄者が不明の場合が84%、緊急の場合が14%となっている（生活環境審議会1996：6）。不法投棄がされた場合、投棄者に原状回復費用を負担させることが原則であるが、投棄者が不明または資力不足である場合には、生活環境保全のためにやむを得ず税金を使って自治体が行状回復を行なうことも多く、そのため捨て得といわれている。事業者が責任を果たしていれば、税金が使われないのであるから、当然、事業者責任が問題となってくる。

1. 3 事業者責任と企業の社会的責任

事業者の責任は、現行の廃棄物行政の分け方では大きくは、産業廃棄物を排出する事業者、事業系一般廃棄物を排出する事業者、処理・処分が困難な家庭系一般廃棄物を製造、販売している事業者に分けられ、それぞれに問題を含んでいる（日本弁護士連合会1996：19）。そもそも事業者の責任は、廃掃法が施行された1970年に「事業者は、その産業廃棄物を自ら処理しなければならない」として初めて明らかにされた。その後、再生資源利用促進法、環境基本法、容器包装法へと進むにつれ、少しずつ強化されてきた。しかしながら、廃掃法上では、実際は事業者は許可を有する廃棄物処理業者に処理を委託さえすれば事実上責任を免れることができるため、産業廃棄物の排出事業者責任は曖昧なままになっている。次に、事業系一般廃棄物については、東京都では有料となった

が、事業系産業廃棄物として指定されている19品目以外は事業活動に伴って生じた廃棄物でも市町村が収集、運搬、処分を行なうことになり、処理責任が事業者にあるのか市町村にあるのか不明確なままであり、事業者が責任を果たしているとは言えない。第3点めは、家庭系一般廃棄物に関して、事業者責任の理念が欠けているか不十分な点である。家庭系一般廃棄物とされるものであっても、事業者が製造、流通などの過程に大きく関与しており、たまたま最後の排出主体が家庭であるからといって、家庭あるいは自治体に押しつけて良いのか問題となっている。事業者には、処理の困難性を評価し、適正な処理ができるよう情報を提供することや、廃棄物となったときには処理が困難にならないようにする責任があるが、家庭系一般廃棄物として処理されるもののなかには、処理・処分が困難な廃棄物として、かさばったりするものだけでなく、産業廃棄物として処理されるものと同一の有害物を含んでいる廃棄物の問題もある（磯野1990：8）。

廃棄物行政上このように分けられるからといっても、製品を製造して販売する一方通行的な企業の在り方は批判されてきており、そうした批判は企業の社会的責任論から導かれるものである。企業は、経済的かつ社会的な組織であるので、利益追求のみならず、例えば、公害の防止や製造物の欠陥の予防といった社会環境の変化に即応し社会的な要求に答える、企業の社会的責任の義務を果たさなくてはならない。また、廃棄物に関する費用を含めないで製品を販売するのは産業界のあり方でもあるので、産業界の社会的責任の問題として捉える必要があろう。第三次廃掃法改正（1997年6月改正）では、排出事業者自身や許可を持たない処理業者による不法投棄とは異なり、香川県豊島の事例のように私有地で不法投棄が行なわれたり、奈良県西吉野の事例のように許可を得た処分場で許可量を超えた投棄という不適正処理の問題が影響したとも言われている。特に豊島の事例では、産業廃棄物の撤去費用が約百五十億円と莫大なために、産業界そのものの問題と捉え、撤去資金を分担させるには法改正という手段を取らざ

るを得なかった経緯がある（津川1997：50）。また、産業廃棄物処分場の建設が環境汚染のリスクを伴うとして問題となっていることから廃棄物そのものの発生抑制も企業の社会的責任から要請される。

1. 4 調査にあたっての仮説

市町村自治体は、一般廃棄物について処理・処分の責任があり、対応している主体であるため、産業廃棄物とされるものであってもその処理、処分に対して都道府県自治体よりもより敏感であると考えた。一般廃棄物の削減のためにリサイクルやデポジット制度について考慮することもあり、産業廃棄物についても製造業者の責任について考えていると想定した。また、産業廃棄物の処理、処分は都道府県自治体の委任事務ではあるが、実際に不法投棄・不適正処理等の問題が発生したときには、市町村自治体は都道府県自治体とともに、生活環境保全のため地域環境を守る対応を取る主体となる。問題の発生は地域住民の通報から発覚する場合があります、そうした場合は地域住民とともに地域環境主義を実践する主体になる。しかも緊急の対応を要する場合、実行者が資力の乏しい処理業者であったり不明な時は税金を使うことになる。不法投棄や不適正処理の問題が発生したことのある市町村では自らの経験を踏まえ、産業廃棄物となった製品を販売・使用して便益を受けた主体に、回収や処理、処分の費用負担の責任があるという意識をもつという仮説を立てた。

2. 産業廃棄物の回収責任の意識

2. 1 自治体の回収責任意識

処理に注意を要するような産業廃棄物として、電気製品（OA機器を含む）、自動車、建築廃材、医療機材・医療器具、工業用の化学薬品の5つを設定した³⁾。電気製品は、一般家庭から排出されるときには回収ルートがあり、家電に限れば産業界で処理に資金その他の援助を行なう考えがあること、また事業所ではOA機器を使用しその陳腐

化が早いこと、ごみとしてかなりの量が排出されていること、これらの製品は大型テレビのように有害物質を多く含んでいることから設定した。自動車は、シュレッダーダスト問題や個人所有だけでなく多くの事業所で所有されていることから設定した。建築廃材については、1993年（平成5年）度業種別排出量で5分の1を占めているほど大量であること、不法投棄の3分の1を占めていること、難燃剤の使用の問題があることから設定した。医療機材・医療器具は、医療系廃棄物であり、産業廃棄物のなかでも特殊であること、医療機材のなかにはMR等複雑な電気製品があり、それらは有害物質を多く含んでいること、医療器具については、注射針のように溶融処理を必要とするものがあり、処理が困難なものがあること、また、安定型廃棄物処分場に許可品目外投棄される問題があることから設定した⁴⁾。工業用の化学薬品については有害物であること、処理に困って下水に垂れ流しする問題があることから設定した。

回収責任のあるものとしては、製造業者、流通業者、販売業者、利用業者、自治体を取り上げた。回収責任は製造物責任と関連して論じられるので、この観点から流通業者を取り上げることとした。たとえば製品が輸入されたものであるとすると、製品に欠陥があった場合は流通、販売した業者が回収を行なうことになるからである（植木1995：254）。

表Ⅲ-1は処理に注意を要するような産業廃棄物の回収責任についてもっとも責任があるを思う

ものの一つを選んでもらった回答の単純集計結果である。電気製品、自動車、工業用の化学薬品については、製造業者に回収責任ありの回答が50%以上を占めていたが、建築廃材においては30%程度の回答であった。流通業者、自治体については回収責任ありの回答はきわめて少なかった。電気製品、自動車については、販売業者に回収責任ありの回答は5分の1程度であった。建築廃材については、利用業者に回収責任ありの回答が40%程あり突出していた。電気製品、自動車については製造業者、販売業者に回収責任ありという回答が、建築廃材、医療機材・医療器具、工業用の化学薬品については製造業者、利用業者、販売業者に回収責任ありという回答が多かった。電気製品や自動車など一般消費者向けに市場が形成されている物については製造業者、販売業者の責任が重くなり、建築廃材、医療機材・医療器具、工業用の化学薬品のように、業者の購入が前提となって市場が形成されているものについては製造業者、利用業者の責任が重くなったと考察できる。

2. 2 不法投棄・不適正処理問題と回収責任意識

次に不法投棄や不適正処理の問題が発生している自治体では、製造業者、販売業者、利用業者の回収責任についてどのような回答となっているのかみてみる。表Ⅲ-2は、産業廃棄物の回収責任を製造業者と回答した自治体を表にしたものである。自治体は、不法投棄・不適正処理が「深刻な

表Ⅲ-1 産業廃棄物の回収責任 SA（全体）

	上段：実数 下段：%						
	製造業者	流通業者	販売業者	利用業者	自治体	無回答	全体
電気製品・OA機器	329 (56.0)	3 (0.5)	129 (22.0)	43 (7.3)	3 (0.5)	80 (13.6)	587 (100.0)
自動車	336 (57.2)	2 (0.3)	127 (21.6)	41 (7.0)	2 (0.3)	79 (13.5)	587 (100.0)
建築廃材	165 (28.1)	9 (1.5)	86 (14.7)	238 (40.5)	3 (0.5)	86 (14.7)	587 (100.0)
医療機材・医療器具	247 (42.1)	9 (1.5)	103 (17.5)	140 (23.9)	6 (1.0)	82 (14.0)	587 (100.0)
工業用の化学薬品	296 (50.4)	6 (1.0)	81 (13.8)	123 (21.0)	2 (0.3)	79 (13.5)	587 (100.0)

表Ⅲ-2 産業廃棄物の回収責任（製造業者）

		数値：実数（ ）内%				
		電気製品・ OA機器	自動車	建築廃材	医療機材・ 医療器具	工業用の 化学薬品
深刻な問題	N= 75	46 (61.3)	46 (61.3)	21 (28.0)	35 (46.7)	40 (53.3)
深刻ではないが発生	N=260	162 (62.3)	168 (64.6)	87 (33.5)	124 (47.7)	147 (56.5)
発生、把握せず	N= 36	20 (55.6)	22 (61.1)	9 (25.0)	17 (47.2)	22 (61.1)
発生せず	N=145	89 (61.4)	92 (63.4)	43 (29.7)	61 (42.1)	75 (51.7)
無回答	N= 71	12 (16.9)	8 (11.3)	5 (7.0)	10 (14.1)	12 (16.9)
全体	N=587	329 (56.0)	336 (57.2)	165 (28.1)	247 (42.1)	296 (50.4)

表Ⅲ-3 産業廃棄物の回収責任（販売業者）

		数値：実数（ ）内%				
		電気製品・ OA機器	自動車	建築廃材	医療機材・ 医療器具	工業用の 化学薬品
深刻な問題	N= 75	18 (24.0)	18 (24.0)	14 (18.7)	14 (18.7)	14 (18.7)
深刻ではないが発生	N=260	58 (22.3)	54 (20.8)	36 (13.8)	42 (16.2)	33 (12.7)
発生、把握せず	N= 36	10 (27.8)	9 (25.0)	5 (13.9)	8 (22.2)	5 (13.9)
発生せず	N=145	37 (25.5)	36 (24.8)	27 (18.6)	34 (23.4)	25 (17.2)
無回答	N= 71	6 (8.5)	10 (14.1)	4 (5.6)	5 (5.6)	4 (5.6)
全体	N=587	129 (22.0)	127 (21.6)	86 (14.7)	103 (17.5)	81 (13.8)

表Ⅲ-4 産業廃棄物の回収責任（利用業者）

		数値：実数（ ）内%				
		電気製品・ OA機器	自動車	建築廃材	医療機材・ 医療器具	工業用の 化学薬品
深刻な問題	N= 75	5 (6.7)	5 (6.7)	33 (44.0)	20 (26.7)	15 (20.0)
深刻ではないが発生	N=260	23 (8.8)	25 (9.6)	115 (44.2)	75 (28.8)	68 (26.2)
発生、把握せず	N= 36	5 (13.9)	4 (11.1)	18 (50.0)	7 (19.4)	7 (19.4)
発生せず	N=145	8 (5.5)	6 (4.1)	63 (43.4)	34 (23.4)	30 (20.7)
無回答	N= 71	2 (2.8)	1 (1.4)	9 (12.7)	4 (5.6)	3 (4.2)
全体	N=587	43 (7.3)	41 (7.0)	238 (40.5)	140 (23.9)	123 (21.0)

問題になっている」自治体、「深刻ではないが発生している」自治体、「発生していると思われるが把握していない」自治体、「発生していない」自治体というように状況ごとに4つに分類してクロスをかけた。全体の数値と比べて上回っているものに注目すると、「深刻ではないが発生している」自治体ではすべての項目で上回っており、

「深刻な問題になっている」自治体では建築廃材を除いて、「発生していない」自治体では医療機材・医療器具を除いて、上回っていた。表Ⅲ-3は販売業者についてまとめたものであり、「深刻な問題になっている」自治体及び「発生していない」自治体では、すべての項目で全体と比べて上回っていた。「深刻ではないが発生している」自

表Ⅲ-5 産業廃棄物の費用負担責任 MA (全体)

N=587

上段:実数 下段:%

	製造業者	流通販売業者	利用業者	自治体	最終的な消費者	無回答
電気製品・OA機器	348 (59.3)	185 (31.5)	149 (25.4)	19 (3.2)	272 (46.3)	69 (11.8)
自動車	348 (59.3)	193 (32.9)	144 (24.5)	6 (1.4)	265 (45.1)	69 (11.8)
建築廃材	236 (40.2)	146 (24.9)	238 (40.5)	13 (2.2)	247 (42.1)	73 (12.4)
医療機材・医療器具	309 (52.6)	173 (29.5)	252 (42.9)	19 (3.2)	157 (26.7)	69 (11.8)
工業用の化学薬品	330 (56.2)	166 (28.3)	244 (41.6)	13 (2.2)	159 (27.1)	69 (11.8)

自治体では全体よりも比較的数値が低いものとなっていた。表Ⅲ-4は利用業者についてまとめたものであり、「深刻ではないが発生している」自治体では、全体と比べてすべての項目で数値が上回っていた。また、「発生していると思われるが把握していない」自治体では、建築廃材の利用業者の回収責任は50%という数値を示していた。表Ⅲ-2、3、4をまとめると、それぞれの状況の自治体で製造業者に対する回収責任は重い、「深刻な問題になっている」自治体及び「深刻ではないが発生している」自治体といった不法投棄・不適正処理が発生しており、その状況を把握している自治体では、これらの産業廃棄物に限ればすべてに比較的高い数値を示し、より一層回収責任を重くみていることがわかった。「発生していると思われるが把握していない」自治体では、回答がばらついてた。

3. 産業廃棄物の費用負担責任の意識

3.1 自治体の費用負担責任意識

次に処理・処分の費用負担責任についてみてみる。選択肢は製造業者、利用業者、自治体のほかに流通業者と販売業者をひとつにして、あらたに最終的な消費者を加えたものとした。回答は複数回答(MA)で求めたため、回収責任と異なり全

てにおいて高い数値となっているが、自治体については低い数値のままとなった。表Ⅲ-5は、単純集計結果をまとめたものである。製造業者に費用負担責任ありという回答は多く、建築廃材を除いて50%を超える数値となった。流通販売業者に責任ありの回答は概ね30%程であった。利用業者では建築廃材、医療機材・医療器具、工業用の化学薬品で40%を超える数値となり、電気製品、自動車では5分の1程度となっていた。最終的な消費者では、電気製品、自動車、建築廃材で40%を超えていた。電気製品、自動車のように誰が便益を受けたか明確なものについては、最終的な消費者に費用負担を求めるようである。一方、医療機材・医療器具や工業用の化学薬品については直接、間接的に便益を受ける場合があっても、最終的な消費者像は見えないので費用負担を求める回答は多くなく、これらの製品は事業活動を通じて利用されるので、利用業者に費用負担を求める回答が多くなった。建築廃材ではほかの産業廃棄物と違って、回答が異なっていた。建築廃材の場合は生コンクリートのように製造業者が作ったものではないものも多く、他のものと比べて製造業者の責任が軽くなり、建築物ができるまでに様々な業者が介在することから、利用業者の責任が重くなったと思える。また、一般家屋の取り壊しといった最終的な消費者が見えている場合と、公共工事等、最終的な消費者が見えない場合があるが、消費の

実感が明確なためか最終的な消費者の数値が高くなったと考えられる。

3. 2 不法投棄・不適正処理問題と費用負担責任意識

次に、不法投棄や不適正処理問題が発生している自治体ごとにみてる。ここでも全体の数値と比べ、それぞれの項目で数値が高くなっている自治体に注目する。

表Ⅲ-6は産業廃棄物の製造業者の処理・処分の費用負担責任の回答をまとめたものである。「深刻ではないが発生している」自治体と「発生していない」自治体では全体と比べてすべての項目で高い数値となっていた。「深刻な問題になっている」自治体においても、建築廃材を除けば、高い数値となっていた。「発生していると思われるが把握していない」自治体ではほかの状況の自治体と比べて全体の数値を下回るものが多く、工

業用の化学薬品についてのみ上回るものであった。表Ⅲ-7は流通販売業者についてまとめたものである。「深刻な問題になっている」自治体及び「深刻ではないが発生している」自治体では、全体と比べてすべての項目で上回っていた。また、「発生していると思われるが把握していない」自治体では工業用の化学薬品を除いて上回る結果となった。表Ⅲ-8は利用業者についてである。「深刻ではないが発生している」自治体では全体と比べてすべての項目で、「深刻な問題になっている」自治体でも建築廃材を除いて上回る結果となっていた。表Ⅲ-9は最終的な消費者についてまとめたものである。ここでも「深刻ではないが発生している」自治体ではすべての項目で全体の数値を上回る結果となった。「発生していると思われるが把握していない」自治体では建築廃材を除いて上回っていた。また「発生していない」自治体では、全体と比べてすべての項目で下回っており、

表Ⅲ-6 産業廃棄物の費用負担責任（製造業者）

		数値：実数（ ）内%				
		電気製品・ OA機器	自動車	建築廃材	医療機材・ 医療器具	工業用の 化学薬品
深刻な問題	N= 75	47 (62.7)	45 (60.0)	30 (40.0)	43 (57.3)	44 (58.7)
深刻ではないが発生	N=260	176 (67.7)	177 (68.1)	120 (46.2)	158 (60.8)	165 (63.5)
発生、把握せず	N= 36	19 (52.8)	21 (58.3)	13 (36.1)	18 (50.0)	25 (69.4)
発生せず	N=145	94 (64.8)	93 (64.1)	64 (44.1)	77 (53.1)	83 (57.2)
無回答	N= 71	12 (16.9)	12 (16.9)	9 (12.7)	13 (18.3)	13 (18.3)
全体	N=587	348 (59.3)	348 (59.3)	236 (40.2)	309 (52.6)	330 (56.2)

表Ⅲ-7 産業廃棄物の費用負担責任（流通販売業者）

		数値：実数（ ）内%				
		電気製品・ OA機器	自動車	建築廃材	医療機材・ 医療器具	工業用の 化学薬品
深刻な問題	N= 75	29 (38.7)	29 (38.7)	24 (32.0)	24 (32.0)	27 (36.0)
深刻ではないが発生	N=260	94 (36.2)	96 (36.9)	69 (26.5)	83 (31.9)	81 (31.2)
発生、把握せず	N= 36	12 (33.3)	12 (33.3)	10 (27.8)	12 (33.3)	9 (25.0)
発生せず	N=145	45 (31.0)	51 (35.2)	38 (26.2)	49 (33.8)	44 (30.3)
無回答	N= 71	5 (7.0)	5 (7.0)	5 (7.0)	5 (7.0)	5 (7.0)
全体	N=587	185 (31.5)	193 (32.9)	146 (24.9)	173 (29.5)	166 (28.3)

表Ⅲ-8 産業廃棄物の費用負担責任（利用業者）

		数値：実数（ ）内%				
		電気製品・ OA機器	自動車	建築廃材	医療機材・ 医療器具	工業用の 化学薬品
深刻な問題	N= 75	23 (30.7)	23 (30.7)	30 (40.0)	38 (50.7)	35 (46.7)
深刻ではないが発生	N=260	73 (28.1)	71 (27.3)	119 (45.8)	126 (48.5)	125 (48.1)
発生、把握せず	N= 36	11 (30.6)	10 (27.8)	19 (52.8)	14 (38.9)	13 (36.1)
発生せず	N=145	36 (24.8)	34 (23.4)	61 (42.1)	64 (44.1)	62 (42.8)
無回答	N= 71	6 (8.5)	6 (8.5)	9 (12.7)	10 (14.1)	9 (12.7)
全体	N=587	149 (25.4)	144 (24.5)	238 (40.5)	252 (42.9)	244 (41.6)

表Ⅲ-9 産業廃棄物の費用負担責任（最終的な消費者）

		数値：実数（ ）内%				
		電気製品・ OA機器	自動車	建築廃材	医療機材・ 医療器具	工業用の 化学薬品
深刻な問題	N= 75	39 (52.0)	36 (48.0)	36 (48.0)	19 (25.3)	19 (25.3)
深刻ではないが発生	N=260	139 (53.5)	136 (52.3)	127 (48.8)	85 (32.7)	86 (33.1)
発生、把握せず	N= 36	18 (50.0)	18 (50.0)	15 (41.7)	11 (30.6)	12 (33.3)
発生せず	N=145	61 (42.1)	61 (42.1)	59 (40.7)	37 (25.5)	37 (25.5)
無回答	N= 71	15 (21.1)	14 (19.7)	10 (14.1)	5 (7.0)	5 (7.0)
全体	N=587	272 (46.3)	265 (45.1)	247 (42.1)	157 (26.7)	159 (27.1)

最終的な消費者の費用負担責任をほかの状況の自治体よりも軽くみているようである。

表Ⅲ-6、7、8、9をまとめると、これらの産業廃棄物に限れば、不法投棄・不適正処理が「深刻ではないが発生している」自治体では製造業者、流通販売業者、利用業者、最終的な消費者に、「深刻な問題になっている」自治体では製造業者、流通販売業者、利用業者に費用負担責任ありの回答が比較的高くなっており、それぞれについて厳しくみていると考えられる。「発生していない」自治体では問題に直面していないせいか製造業者以外については比較的甘い回答となっていた。「発生していると思われるが把握してない」自治体ではこれらの状況の自治体のなかではもっとも製造業者の責任を軽くみていた。

4. 原状回復の費用負担責任の意識

4. 1 自治体の原状回復費用負担責任意識

産業廃棄物の回収責任、費用負担責任についてみてきたが、ここでは、産業廃棄物が原因で環境汚染が発生した場合には誰が費用負担をするべきかどうかについてみていく。産業廃棄物が原因の場合は場面ごとに想定できるため、営業中の産業廃棄物処分場（以下産廃処分場）からの場合、埋め立て完了後の産廃処分場からの場合、不法投棄など責任主体が不明の場合の3つの場面を想定して負担責任が大きいと思えるもの上位3つまで回答してもらった。選択肢には産廃業者の親会社、排出企業の親会社、産廃業者への融資企業、排出企業への融資企業においても取り上げた。なお、

質問では排出企業という言葉を使用した。排出事業者と読みかえても問題はないと思える。これらの選択肢は、アメリカのスーパーファンド法の連帯責任、厳格責任、融資者責任の考え方を踏まえて含めたものである。産廃業者の親会社については、産廃業者は零細なものが多いため産廃業者だけでは問題が発生したときに費用負担できないことから、排出企業の親会社については、例えば建設業界では下請け、孫請けといった構造があり、より資力の乏しい企業が現場で作業を行なうことから取り上げた。産廃業者への融資企業や排出企業への融資企業といった、金融機関は間接的であっても、汚染を発生させた企業の活動に関与していることから取り上げた（植木1995：202）。また、処分場の建設業者については、施設の欠陥から労災事故が発生することや、施設の欠陥を理由に裁判となることがあるため取り上げた（植木1995：287）。最近の事例では1997年8月に一般廃棄物の焼却施設ではあるが、ダイオキシンの濃度の高い焼却施設を建設したとして兵庫県の住民が提訴を行なっているものがある。

表Ⅲ-10は、3つの場面それぞれの原状回復費

用負担責任の単純集計結果をまとめたものである。営業中の産廃処分場が原因の環境汚染では、産廃業者に費用負担ありの回答がもっとも多く77%となっており、次いで排出企業の45%、産廃会社の親会社の27%、処分場の建設業者の26%、中間処理業者の20%となっている。埋め立て完了後の産廃処分場が原因の環境汚染では、産廃業者はここでもっとも多く72%となっており、次いで、排出企業の34%、処分場の建設業者の31%、産廃会社の親会社の30%、中間処理業者の15%となっている。不法投棄等、責任主体が不明な場合には、自治体が60%と最も多く、次いで国の58%、排出企業の17%となっている。責任主体が明確な場合には、産廃業者や排出企業、産廃会社の親会社、処分場の建設業者、中間処理業者の責任が比較的大きく捉えられ、特に産廃業者の親会社については連帯責任を認めるものと捉えられる。また、建設業者に責任ありとする回答は、こうした問題が発生した場合には、施設の欠陥であって構造の欠陥ではないと自治体では解釈する可能性があることを示していると思える。責任主体が不明な場合には、市町村自治体では、実際に対応することを

表Ⅲ-10 原状回復の費用負担責任 MA（全体）N=587

数値：実数（ ）内%

	営業中の 産廃処分場が原因	埋め立て完了後の 産廃処分場が原因	不法投棄等、 責任主体が不明
産廃業者	453 (77.2%)	421 (71.7%)	49 (8.3%)
排出企業	262 (44.6%)	200 (34.1%)	101 (17.2%)
中間処理業者	117 (19.9%)	88 (15.0%)	14 (2.4%)
処分場の建設業者	150 (25.6%)	181 (30.8%)	9 (1.5%)
産廃業者の親会社	156 (26.6%)	177 (30.2%)	22 (3.7%)
排出企業の親会社	44 (7.5%)	47 (8.0%)	47 (8.0%)
国	31 (5.3%)	48 (8.2%)	338 (57.6%)
自治体（都道府県）	41 (7.0%)	66 (11.2%)	351 (59.8%)
産廃業者への融資企業	18 (3.1%)	27 (4.6%)	5 (0.9%)
排出企業への融資企業	6 (1.0%)	2 (0.3%)	11 (1.9%)
土地の管理者、所有者	3 (0.5%)	5 (0.9%)	26 (4.4%)
その他	6 (1.0%)	7 (1.2%)	53 (9.0%)
無回答	91 (15.5%)	97 (16.5%)	111 (18.9%)

考えて都道府県自治体や国といった回答になったと考えられる。不明な場合でも、排出企業について責任ありという回答が17%程あった。産業廃棄物の処理・処分の費用負担責任でみてきたように、責任が目に見える者に回答が集まることから、誰が捨てたかは不明であっても、何の廃棄物であるかわかるため、排出企業に責任ありという回答がある程度集まったと解釈できる。

4. 2 不法投棄・不適正処理問題と原状回復費用負担責任意識

表Ⅲ-11は、営業中の産廃処分場が原因で環境汚染が発生してしまった場合において、不法投棄や不適正処理の発生している自治体ごとにみたものである。表にするにあたって回答が比較的集中していた8つの選択肢（産廃業者、排出企業、中間処理業者、処分場の建設業者、産廃業者の親会社、排出企業の親会社、国、自治体）を取り上げた。「深刻な問題になっている」自治体及び「発生していない」自治体では、国、自治体を除いて、産廃業者、排出企業、中間処理業者、処分場の建設業者で全体の数値よりも高い数値となっている。なかでも「深刻な問題になっている」自治体では、産廃業者の親会社については45%と突出していた。「深刻ではないが発生している」自治体では国を除いてすべてのもので高い数値となっていた。

「発生しているが把握していない」自治体では産廃業者、中間処理業者、処分場の建設業者、産廃業者の親会社、排出企業の親会社で全体の数値よりも低いものとなっており、これらの企業の原状回復の費用負担責任を比較的軽くみていることがわかった。表Ⅲ-12は、埋め立て完了後の産廃処分場が原因で環境汚染が発生してしまった場合についてまとめたものである。産廃業者の責任とする回答はそれぞれの状況の自治体でもっとも多かった。「深刻な問題になっている」自治体では、ここでも産廃業者の親会社に責任ありとする回答は多く48%となっており、また、国という回答も他の状況の自治体よりも高く15%を示していた。「深刻ではないが発生している」自治体では、排出企業の親会社と国を除いて、全体と比べて高めであった。「発生していると思われるが把握していない」自治体では、排出企業の親会社、国、自治体を除いて全体と比べ低い数値となっていた。「発生していない」自治体では産廃業者の親会社、国、県を除いて全体と比べて高めであった。表Ⅲ-11、12をまとめると、営業中の産廃処分場が原因の場合では「深刻な問題になっている」自治体で、埋め立て完了後の産廃処分場が原因の場合では「深刻ではないが発生している」自治体で、それぞれの責任をもっとも重くみていた。営業中の場合、埋め立て完了後の場合の双方で「発生してい

表Ⅲ-11 原状回復の費用負担責任（営業中の産廃処分場が原因）

		上段：実数 下段：%						
		産 業 廃 業 者	排 出 企 業	中 間 処 理 業 者	処 分 場 の 建 設 業 者	産 廃 業 者 の 親 会 社	排 出 企 業 の 親 会 社	国 自治体 (都道 府県)
深刻な問題	N= 75	64 (85.3)	34 (45.3)	16 (21.3)	20 (26.7)	34 (45.3)	6 (8.0)	3 (4.0)
深刻ではないが発生	N=260	218 (83.8)	130 (50.0)	59 (22.7)	69 (26.5)	70 (26.9)	22 (8.5)	14 (5.4)
発生、把握せず	N= 36	27 (75.0)	17 (47.2)	5 (13.9)	7 (19.4)	9 (25.0)	2 (5.6)	3 (8.3)
発生せず	N=145	126 (86.9)	71 (49.0)	35 (24.1)	44 (30.3)	41 (28.3)	14 (9.7)	7 (4.8)
無回答	N= 71	18 (25.4)	10 (14.1)	2 (2.8)	10 (14.1)	2 (2.8)	- (-)	5 (7.0)
全体	N=587	453 (77.2)	262 (44.6)	117 (19.9)	150 (25.6)	156 (26.6)	44 (7.5)	31 (5.3)

表Ⅲ-12 原状回復の費用負担責任（埋め立て完了後の産廃処分場が原因）

		上段：実数 下段：%						
		産 業 廃 者	排 出 企 業	中間処 理業者	処分場 の建設 業者	産廃業 者の親 会社	排出企 業の親 会社	国 自治体 (都道 府県)
深刻な問題	N= 75	60 (80.0)	27 (36.0)	8 (10.7)	19 (25.3)	36 (48.0)	6 (8.0)	11 (14.7) 7 (9.3)
深刻ではないが発生	N=260	204 (78.5)	96 (36.9)	41 (15.8)	91 (35.0)	87 (33.5)	18 (6.9)	19 (7.3) 34 (13.1)
発生、把握せず	N= 36	25 (69.4)	11 (30.6)	5 (13.9)	10 (27.8)	7 (19.4)	5 (13.9)	3 (8.3) 4 (11.1)
発生せず	N=145	115 (79.3)	58 (40.0)	31 (21.4)	50 (34.5)	44 (30.3)	18 (12.4)	11 (7.6) 14 (9.7)
無回答	N= 71	17 (23.9)	8 (11.3)	3 (4.2)	11 (15.5)	3 (4.2)	- (-)	4 (5.6) 7 (9.9)
全体	N=587	421 (71.7)	200 (34.1)	88 (15.0)	181 (30.8)	177 (30.2)	47 (8.0)	48 (8.2) 66 (11.2)

表Ⅲ-13 原状回復の費用負担責任（不法投棄等、責任主体が不明）

		上段：実数 下段：%						
		産 業 廃 者	排 出 企 業	中間処 理業者	処分場 の建設 業者	産廃業 者の親 会社	排出企 業の親 会社	国 自治体 (都道 府県)
深刻な問題	N= 75	5 (6.7)	14 (18.7)	2 (2.7)	4 (5.3)	2 (2.7)	8 (10.7)	44 (58.7) 44 (58.7)
深刻ではないが発生	N=260	25 (9.6)	56 (21.5)	7 (2.7)	1 (0.4)	11 (4.2)	22 (8.5)	165 (63.5) 175 (67.3)
発生、把握せず	N= 36	2 (5.6)	8 (22.2)	1 (2.8)	1 (2.8)	1 (2.8)	5 (13.9)	19 (52.8) 19 (52.8)
発生せず	N=145	13 (9.0)	21 (14.5)	3 (2.1)	3 (2.1)	8 (5.5)	11 (7.6)	96 (66.2) 98 (67.6)
無回答	N= 71	4 (5.6)	2 (2.8)	1 (1.4)	- (-)	- (-)	1 (1.4)	14 (19.7) 15 (21.1)
全体	N=587	49 (8.3)	101 (17.2)	14 (2.4)	9 (1.5)	22 (3.7)	47 (8.0)	338 (57.6) 351 (59.8)

ない」自治体では、国、自治体を除いて、それぞれについて比較的重くみていること、「発生していると思われるが把握していない」自治体では、回答がばらついていることがわかった。

表Ⅲ-13は、不法投棄等、責任主体が不明の場合についてまとめたものである。「深刻な問題になっている」自治体や「深刻ではないが発生している」自治体は実際に対応していることから実務的に考えて国、自治体と回答する数値が高くなると想定していたが、「発生していない」自治体で国、自治体がともにもっとも高い数値を示してい

た。「発生していない」自治体や、「深刻ではないが発生している」自治体では、問題に直面したことがないためか、国、自治体の責任とすることに他の状況の自治体と比べて疑問を抱いていないようである。「発生していると思われるが把握していない」自治体では国、自治体の数値は全体と比べて低く、ここでも回答がばらついていた。

5. むすび

以上、事業者の責任を、回収責任、処理・処分

の費用負担責任、実際に環境汚染が発生した場合の原状回復費用負担責任に分けて、市町村自治体がどのように意識しているのかをみてきた。回収責任や処理・処分の費用負担責任では、電気製品や自動車のように一般消費者向けに市場が形成されている物、医療機材・医療器具、工業用の化学薬品のように業者向けに市場が形成されている物というように産業廃棄物によって、責任があるとされる主体が異なっていた。建築廃材については、業者向けの市場が形成されてはいるものの、消費の実感があるため最終的な消費者の費用負担責任が比較的大きいものとなっていた。共通して、それぞれの産業廃棄物で製造業者の責任は重いものとなっていた。原状回復の費用負担では、責任主体が明確な場合は、産廃業者だけでなく、連帯責任の観点から産廃業者の親会社や、施設の欠陥の観点から処分場の建設業者にも責任を求める回答は多くなっていた。責任主体が不明の場合には、国、自治体の回答が圧倒的に多かったが、排出企業の責任もほかの主体に比べて多いものであった。種類によって違いはあるが、概ね産業廃棄物の処理・処分の費用負担責任は製造業者や利用業者、最終的な消費者にあった。現在発生している不法投棄や不適正処理の問題に対応することを考えると、排出事業者のみが処理・処分に關する費用を負担するのではなく、産業界全体の責任として捉え、連帯責任で対応するべきであると思える。こうした考え方は産業廃棄物処分場から汚染が発生した場合を想定すると明確であり、産廃業者だけでなくその親会社や中間処理業者といった主体にも責任があることになるのである。不法投棄・不適正処理の問題発生状況ごとにみると、「深刻な問題になっている」自治体と「深刻ではないが発生している」自治体で、処理・処分の費用負担責任では、それぞれの主体に対して責任を重くみており、原状回復費用の負担についても責任主体が明確な場合は、国、自治体を除いて、発生させる蓋然性のある主体の責任を重くみていた。とりわけ、「深刻ではないが発生している」自治体では、処理・処分の費用負担や、原状回復の費用負担についてほかの状況の自治体と比べてより高

い意識を持っていることがわかった。「発生していると思われるが把握していない」自治体は、処理・処分の費用負担に關して製造業者の責任とする意識は高くなく、また、ほかの状況の自治体と比べて回答がばらつく傾向にあった。「発生していない」自治体では処理・処分の費用負担責任では製造業者を除いて甘いものとなっていたが、責任主体が明確な原状回復の費用負担では蓋然性のある者には厳しい回答を示していた。費用負担意識について敏感な自治体順では「深刻ではないが発生している」自治体、「深刻な問題になっている」自治体、「発生していない」自治体、「発生していると思われるが把握していない」自治体となっていた。市町村自治体は地域環境を守る立場にあり、生活環境保全に熱心な自治体は地域環境主義を實踐していると捉えられることから、自治体内で問題が発生しているかどうかその状況を把握している自治体では、処理・処分や原状回復の費用負担責任があると思える主体に対して厳しくみていた。環境への関心が高まっているため、今後、地域環境についてもより重要視されることから、産業廃棄物をめぐる問題、その対応策の一つとしての費用負担に対して、更に厳しい見方がされることが予想できる。その見方にこたえるために、現在のような発生後の費用負担という対症療法的な対応ではなく、企業は作る前から廃棄物のことを考える一歩踏み込んだ発生抑制を進めなくてはならないと思える。

注

- 1) 建設廃棄物とは、コンクリートの破片、鉄骨などの建設廃材や木くずなどを言う。
- 2) 読売新聞1997年6月11日の新聞記事による。
- 3) 建築廃材は一般的には建設廃材であるが、ここでは質問をするにあたり廃棄物の前段階の建築材から想像しやすいように、建築廃材という言葉を使った。
- 4) 最近の事例では1997年4月、千葉県成田市の安定型処分場に医療系廃棄物が大量投棄されており、付近の井戸水が有害物質に汚染された事件が発生した。7月には、事態が緊急であると判断した県が行政代執行手続きを経ずに撤去を開始した。

参 考 文 献

- 1) 厚生省生活衛生局水道環境部「不法投棄の現状」,
『一目でわかる！ 廃棄物処理法改正』p.16-17,
1997.
- 2) 生活環境審議会廃棄物処理部会産業廃棄物専門委
員会『今後の産業廃棄物対策の基本的方向につい
て』参考資料, 1996.
- 3) 日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会「廃
棄物法制度の変遷と問題点」,『資源循環型社会を
もとめて』p.19-31, 1996.
- 4) 磯野弥生「産業廃棄物と法」,『公害研究』p.8-13,
1990.
- 5) 津川敬「壮大なる“対症療法”の軌跡 —第三次
廃掃法改正の背景—」,『リサイクル文化』55号,
p.50-59, 1997.
- 6) 植木哲『環境汚染への対応 —廃棄物処理をめぐ
る法理と実務—』1995.

Key Words (キー・ワード)

Proprietor Liability (事業者責任), The Expense Load (費用負担), Midnight Dumping (不法投棄), Corporate Responsibility (企業の社会的責任), The Original State Recovery (現状回復)

Ⅲ The Local Government Consciousness for Proprietor Liability of Industrial Waste : Research Report on Municipal Policies for Waste Management (3)

Manami Horihata*

*Graduate Student, Tokyo Metropolitan University
Comprehensive Urban Studies, No.64, 1997, pp.207-220

The purpose of this paper is to consider proprietor liability of industrial waste, in term of local government consciousness.

In japan, we have a legal conception of industrial waste, but have no hazardous waste. A part of industrial waste include toxic material. This cause geographic tangle problem about industrial waste disposal site. To solve the problem, it consider to proprietor liability and weigh with industrial waste. There are two sort of proprietor liability, that is retrieve liability and the expense load. However in our legal system, the meaning of the proprietor liability is ambiguous.

I have hypothesis that local government with serious problem of midnigth dumping is to impose heavy liability on manufacture. The results of our research agree with the hypothesis.

The local government that have midnight dumping information is to impose heavy liability on manufacture and last consumer.

Next, I expand this argument into the expense load for the original state recovery. The original state recovery is to consider two type, that liability subject is clear : is on business, closed the site, and is inclear. The case of that liability subject is clear, the local government recognize joint liability of parent company, and product liability of construction's builder. The case of that liability subject is inclear, they recogniese manufacture's liability.

From these result, I concluded that proprietor liability is differ to kind of industrial waste. However, all kind of industrial waste, the local government need strict liability of manufacuture's.